

La regulación administrativa de la cuestión alimentaria. Un análisis a partir del Plan AccionAR y el Programa Argentina contra el Hambre

Administrative regulation of food. An analysis from Plan AccionAR and the Argentinean Food Program against Hunger

Regulação administrativa da questão alimentar. Uma analise a partir do Plano AccionAR e do Programa Argentina contra a Fome

La réglementation administrative de la question alimentaire. Une analyse basée sur le Plan AccionAR et le Programme argentin contre la faim
食品问题的行政法规. 基于 AccionAR 计划和阿根廷反饥饿计划的分析

María Eugenia Marichal¹

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Ana María Bonet de Viola²

Universidad Católica de Santa Fe, Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 19 Otoño 2021 (21 marzo a 20 junio), 224-257

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e516>

Recibido: 20/05/2021

Aprobado: 01/06/2021

¹ FCJS/UNL-CONICET, Email: marichal@fcjs.unl.edu.ar (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4250-9337>).

² UCSF- CONICET, Email: abonet@ucsf.edu.ar (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9991-5475>).

Resumen: Este trabajo propone una reflexión teórica sobre los desafíos que presenta la regulación de la cuestión alimentaria a partir del análisis del reciente Plan Nacional "AccionAR" (Dec. 894/2020) en relación con la implementación de los programas de política pública alimentaria en Argentina. El Plan Argentina contra el Hambre (Res. Min. de Desarrollo Social 8/2020) es el punto nodal de estos programas. Se procura señalar las potencialidades que presenta esta normativa, pero también algunas de sus limitaciones en vistas a su futura implementación. Como guías del análisis, se recuperan tres conceptos del documento que contiene el Plan AccionAR: "metodología de trabajo interministerial e intersectorial", "abordaje territorial integral" y "enfoque de construcción de ciudadanía". Se analiza el significado y alcance de estas expresiones, interpretándolos desde diversas áreas de estudios. Se combinan algunos aportes de la doctrina administrativista con nociones de la geografía crítica, la perspectiva de género y la problemática de la cuestión del cuidado.

Palabras clave: Articulación interministerial, Regulación alimentaria, Políticas públicas alimentarias, Plan AccionAR, Programa Argentina contra el Hambre

Abstract: This paper proposes a theoretical reflection on the challenges that food regulation presents, from an analysis of the recent national *Plan "AccionAR"* (Dec. 894/2020) in relation to food public policy implementation in Argentina. The Argentinean Food Program against Hunger (Res. Min. de Desarrollo Social 8/2020) is the node point of these programs. This normative potentiality, but also some of its limitations in future implementation, are pointed out. As analysis guide, three concepts are retrieved from the document of Plan AccionAR: "interministerial and intersectoral work methodology", "integral territorial approach", and "citizenship building focus". The meaning and scope of these expressions are analyzed, interpreting them from different study areas. Some contributions of administrative law studies are combined with notions of critical geography, gender studies and the care work problem.

Keywords: Interministerial articulation, Food Law, Food public policies, Plan AccionAR, Argentinean Food Program against Hunger

Resumo: Este trabalho propõe uma reflexão teórica sobre os desafios que apresenta a regulação da questão alimentar, a partir da análise do recente Plano nacional "AccionAR" (Dec. 894/2020) em relação a implementação

dos programas de política pública alimentar na Argentina. O Programa Argentina contra a Fome (*Res. Min. de Desarrollo Social 8/2020*) é o ponto nodal desse programas. Procura-se salientar as potencialidades que apresenta esta normativa, mas também algumas das suas limitações em uma futura implementação. Como guias da análise, recuperam-se três conceitos do documento que contem o Plano *AccionAR*: “metodologia de trabalho interministerial e intersectorial”, “abordagem territorial integral”, e “enfoque de construção de cidadania”. Se analisa o significado e alcance dessas expressões, interpretando-as desde diversas áreas de estudos. Combina-se alguns aportes da doutrina administrativista com noções da geografia crítica, a perspectiva de gênero e a problemática da questão do cuidado.

Palavras chaves: Articulação interministerial, Regulação alimentar, Políticas públicas alimentares, Plano AccionAR, Programa Argentina contra a Fome

Résumé: Cet article propose une réflexion théorique sur les défis posés par la régulation de la question alimentaire basée sur l’analyse du récent Plan National «AccionAR» (déc. 894/2020) en relation avec la mise en œuvre des programmes de politique alimentaire publique en Argentine. Le Plan Argentine contre la Faim (Rés. Min. De Développement Social 8/2020) est le point nodal de ces programmes. On tente de souligner le potentiel de ce règlement, mais aussi certaines de ses limites en vue de sa mise en œuvre future. Pour guider l’analyse, trois concepts sont récupérés du document qui contient le Plan AccionAR : « méthodologie de travail interministérielle et intersectorielle », « approche territoriale globale » et « approche de construction citoyenne. La signification et la portée de ces expressions sont analysées, en les interprétant à partir de différents domaines d’étude. Certains apports de la doctrine administrative se conjuguent à des notions de géographie critique, de perspective de genre et de problématique de la question des soins.

Mot-clés: Articulation interministérielle, Réglementation alimentaire, Politiques alimentaires publiques, Plan AccionAR, Programme Argentine contre la Faim.

摘要: 这项工作是根据对阿根廷实施公共食品政策计划有关的最新国家计划“AccionAR”(894/2020年12月)的分析,提出了对食品问题监管所面临挑战的理论思考这些计划的重点是阿根廷消除饥饿计划

社会发展最低要求8/2020试图指出该法规的潜力，但同时指出其未来的局限性作为分析的指南从包含计划AccionAR的文档中恢复了三个概念：“部际和部门间的工作方法”，“全面的领土方法”和“公民建设方法”。分析了这些表达的含义和范围，并从不同的研究领域对其进行了解释。行政学说的一些贡献与关键地理学，性别观点和护理问题相结合。

关键字：部际间的沟通，食品法规，公共食品政策，计划AccionAR，阿根廷消除饥饿计划。

I. Introducción

Desde el advenimiento de la democracia en 1983, la cuestión alimentaria viene siendo abordada en Argentina a través de diversos programas estatales de asistencia orientados principalmente a enfrentar el hambre. Este enfoque asistencial puede ser rastreado en sucesivos programas tales como el denominado Plan Alimentario Nacional (PAN) de 1984, el Bono Nacional Solidario de fines de la década de 1980, y el más reciente Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) de 2003. Desde entonces, las medidas para el acceso a una ‘canasta básica’ alimentaria viene constituyendo una estrategia clave tanto de las campañas electorales como de las políticas sociales de los gobiernos argentinos (AbeyáGilardon, 2016, p. 519).

En esta línea, el programa “Argentina contra el Hambre”, lanzado por el Presidente Alberto Fernández ya durante su campaña electoral, constituye uno de los pilares del actual gobierno argentino. Este programa fue luego traducido normativamente como Plan (Anexo de la Resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social). En este marco, el 10 de diciembre de 2020 se promulga el Decreto Nacional 894 por medio del cual se crea el Plan Nacional “AccionAR” en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (en adelante, CNCPS) de la Presidencia de la Nación³.

³ El CNCPS fue creado por Dec. 357/02 en el ámbito de Presidencia de la Nación, para brindar asistencia técnica a Jefatura de Gabinete de ministros en materia de planificación y

Este Plan se propone como objetivo constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión del gobierno y gestar cursos de acción coordinados e integrales (cf. Considerandos Dec. 894/20). El plan surge, según su propia fundamentación, para la implementación y como continuidad del mencionado Plan Argentina Contra el Hambre (PACH)⁴, por considerarlo un “punto nodal” de las políticas públicas sociales en torno al acceso a la canasta básica de alimentos (cf. Vistos Dec. 984/2020)⁵.

El carácter esencial de los alimentos determina la fundamentalidad del derecho humano a la alimentación en tanto requisito para la realización de cualquier otro derecho humano (Bonet de Viola & Marichal, 2020, p. 496; Breining-Kaufmann, 1991, p. 62). Ese carácter esencial y primario de la alimentación, sumado al complejo entramado de problemáticas sociales vinculadas del que forma parte, sostiene la centralidad de la cuestión alimentaria en la política social nacional, en particular si ésta es entendida como esfera de creación de oportunidades para una mayor equidad (Delgado Gutiérrez, 2002).

Esa complejidad de las problemáticas sociales, especialmente la referida a la alimentación, explica la necesidad de generar ámbitos de coordinación al interior del sector público que lo gobierna. Incluso cuando la administración de los programas alimentarios ha venido siendo encargada a las carteras vinculadas a Desarrollo Social, la diversidad de aristas a considerar para el manejo

coordinación de política social nacional, para la formulación de políticas y de acción coordinados e integrales, optimizando recursos (Art. 4).

⁴ Instituido mediante Res. 8/2020 Ministerio de Desarrollo Social, este plan “se apoya en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Implica la promoción y fortalecimiento del Acceso a la Canasta Básica de Alimentos”. <https://www.argentina.gob.ar/argentina-contra-el-hambre>

⁵ El Anexo del Decreto, que contiene el texto del Plan nacional “AccionAR”, explicita que “la implementación y continuidad” del PACH “es una política prioritaria para el Gobierno Nacional. Tiene como objetivo maximizar los esfuerzos para lograr la erradicación del hambre y la malnutrición en nuestro país”.

integral de la cuestión de los alimentos -considerando sus etapas de producción, elaboración, distribución, comercialización, consumo y comensalidad- apremia el involucramiento de diferentes áreas ministeriales. A este factor de la intersectorialidad temática se suma otro nivel de complejidad vinculado a las diversas jurisdicciones involucradas en la estructura federal de gobierno.

Por eso, aunque el Plan AccionAR tome como punto de partida la cuestión alimentaria en función de la implementación del PACH, tanto en los objetivos como en las líneas de acción que diseña extiende su abordaje a otras problemáticas sociales, así como a una población destinataria más extensa que las poblaciones focalizadas de los programas alimentarios asistenciales⁶. Esta ampliación tiene sentido por la complejidad de la problemática alimentaria, pero a su vez plantea mayores exigencias en su implementación. En concreto, los Vistos del Decreto 894/20 se apoyan en varias normas conectadas temáticamente, entre las cuales se destaca la Resolución ministerial que crea el PACH. Este entramado normativo, se reconoce, necesita articulación para su efectiva aplicación.

Este trabajo propone una reflexión teórica acerca de la regulación de los programas alimentarios del último año materializados en las citadas normas (Res. Ministerial 8/2020 y Dec. PEN 894/20) en función de tres claves de análisis que se construyen a partir de expresiones utilizadas en el documento del Plan AccionAR: “metodología de trabajo interministerial e intersectorial”, “abordaje territorial integral” y “enfoque de construcción de ciudadanía”. La selección responde, por un lado, a cierto carácter innovador de los conceptos respecto del modo en que se venían regulando los programas alimentarios precedentes. Por otro lado, se rescata el empeño en dar respuestas a las

⁶ BORRÁS, Graciela, GARCÍA, Julián (2013). “Políticas alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía” en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Nro. 39, Pp. 111-136. En la gestión de la problemática alimentaria en el país han prevalecido concepciones centradas en los aspectos nutricionales y focalizadas en sectores socialmente vulnerables, todo lo cual reproduce las desigualdades sociales en el ámbito alimentario.

críticas que esos programas suscitaron, tales como la fragmentación territorial y sectorial en su implementación, la falta de evaluación y diagnóstico -durante y *ex post*- y la focalización en determinadas poblaciones, así como en el contenido asistencialista de las prestaciones ofrecidas (AbeyáGilardon, 2016; Bonet de Viola & Marichal, 2020; Britos et al., 2003).

El trabajo procura precisar el significado y alcance de las expresiones apuntadas, a partir de marcos de comprensión de diversas áreas de estudios. Se combinan algunos aportes de la doctrina administrativista con nociones de la geografía crítica, la perspectiva de género y la cuestión del cuidado. Con este análisis se intenta tanto recuperar potencialidades como señalar algunas limitaciones del Plan. El primer apartado se aboca a la cuestión de la articulación interministerial e intersectorial en la Administración Pública. El segundo apartado se ocupa del concepto de abordaje territorial integral, a través de una reflexión crítica sobre los mapas como herramientas de gobierno. En un tercer apartado se analiza el denominado “enfoque de construcción de ciudadanía”, a partir de la recuperación de la problematización del cuidado y la cuestión de género como marco de interpretación de las políticas públicas sociales.

II. Metodología interministerial e intersectorial

El Plan AccionAR se propone implementar lo que denomina una “metodología de trabajo interministerial e intersectorial” (cf. párr. 3, Considerandos) estableciendo mecanismos de coordinación entre las distintas carteras ministeriales que considera involucradas. Esta metodología es recuperada del Decreto 499/17 que instruyó ya al CNCPS a implementarla “con participación de los Organismos competentes de la Administración Pública Nacional” (Art. 2) en función de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aunque no especificaba de qué manera⁷.

⁷ Se instruye al CNCPS “a través de la Unidad de Coordinación Técnica de la Secretaría Ejecutiva, a implementar una metodología de trabajo interministerial e intersectorial con

II.1. Un nuevo enfoque epistemológico de la administración pública

El Plan AccionAR no define en qué consiste la expresión “metodología interministerial e intersectorial”. Sin embargo, puede entenderse que se vincula al trabajo conjunto de la denominada Mesa Federal Argentina contra el Hambre, en articulación con las otras mesas interministeriales que surgieron a partir de ella. La mencionada mesa contra el hambre se trató de un espacio de concertación lanzado por el actual gobierno nacional poco antes de asumir, como estrategia central de su campaña, convocando representantes de un amplio arco de espacios sociales⁸ y algunos referentes mediáticos⁹.

De las otras mesas interministeriales que surgieron a partir de este espacio, el texto del Plan menciona, a modo ejemplificativo, sólo la Mesa de Abordaje Territorial¹⁰. Aunque no explicita a qué otras se refiere, puede inferirse que se trata de la Mesa interministerial de Políticas de Cuidado (set. 2020)¹¹, la Mesa interministerial para Estimular el Desarrollo Infantil (oct. 2020)¹² y la Mesa interministerial de Juventudes (oct. 2020)¹³, en cuanto

participación de los Organismos competentes de la Administración Pública Nacional para el cumplimiento de su cometido” (artículo 2°).

⁸ Fue convocada la COPAL -Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios- que representa a más de 2.200 empresas del país, entre las que se encuentran Coca Cola, Cargill y Danone, <https://copal.org.ar/quienes-somos/>. También la UTT -Unión de Trabajadores de la Tierra, que nuclea organizaciones del cooperativismo y la agricultura familiar, <https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/quienes-somos/>

⁹ Se invitó también a personalidades reconocidas del medio televisivo y expertos en nutrición. Este espacio fue conformado como principal estrategia política del Consejo Federal contra el Hambre, bajo el eslogan de la seguridad y la soberanía alimentaria.

¹⁰ A la que se refiere como “Mesa de Priorización territorial y estrategias de abordaje” (cf. párr. 6 Considerandos).

¹¹ <https://www.argentina.gob.ar/generos/cuidados/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado> Fuente recup. 18/02/2021

¹² <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-creo-la-mesa-interministerial-para-estimular-el-desarrollo-infantil> Fuente recup. 18/02/2021

¹³ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/macarena-sanchez-presento-la-mesa-interministerial-de-juventudes> Fuente recup. 18/02/2021

surgieron en ese mismo año - creadas durante el mismo gobierno - y se encuentran de alguna manera vinculadas temáticamente.

El carácter flexible, atemporal y relativamente informal de estas mesas torna dificultosa la tarea de rastrear normativamente su origen, estructura y funcionamiento. A diferencia de otras figuras institucionales existentes como los institutos, las agencias o los entes reguladores, estas mesas no suelen ser creadas mediante actos normativos que asignen autoridades, presupuesto, atribuciones, mandato, etc. Surgen de documentos institucionales y funcionan a partir del impulso de sus miembros en reuniones no estructuradas. Esta informalidad no les resta relevancia política puesto que vienen constituyéndose como ámbitos centrales para la toma de decisiones fundamentales en la orientación de las políticas sociales. La mención en el Dec. 894/20 implica un reconocimiento de la importancia de estos nuevos espacios de concertación informales y transitorios de las políticas públicas. De allí puede inferirse también su relevancia como dispositivo de traducción de la “metodología interministerial e intersectorial” a la que apela en Plan.

La introducción de las mesas como mecanismo de coordinación horizontal en el ámbito de las políticas públicas implica un viraje en el *locus* de las decisiones políticas del Estado, que no puede ser reducido al concepto de ‘marco metodológico’ de negociación de diseño, implementación y publicidad de programas. Representa, en cambio, una metamorfosis en las racionalidades estatales subyacentes, así como en la estructura de los mecanismos jurídicos que a partir de ella se instituyen.

Las mesas de concertación política horizontal vienen a plasmar una manifestación del replanteo de los alcances del modelo de Estado social prestacional - también denominado benefactor o intervencionista - que hace décadas se encuentra en crisis (Faría, 2001; Habermas, 2000; Teubner, 2000) y viene siendo cuestionado. La disposición verticalista, normativista y burocrática de las formas prevalecientes en ese modelo estatal parece no responder a la complejidad de problemáticas ‘híbridas’

(Latour, 2007) ‘globales’ (Fischer-Lescano&Moller, 2012)¹³ como la alimentación.

El carácter multifacético de la cuestión alimentaria difícilmente pueda ser simplificado bajo un esquema “estanco” (Reyna, 2012, p. 92) por el cual cada programa se corresponde a un área temática regulatoria (trabajo, obras e infraestructura, salud pública, hacienda, desarrollo social, etc.), ordenada bajo una estructura ministerial enfocada en necesidades sociales homogéneas y predeterminadas (mejores condiciones de empleo, vacaciones pagas, acceso a vivienda, agua, alimentos, etc.) -que responden sobre todo a demandas de grupos sociales unificados como los movimientos obreros bajo sus representaciones organizadas- y se traduce en intervenciones normativizadas mediante leyes (y sus respectivos decretos reglamentarios)¹⁴. En este sentido el Plan vendría a coordinar un despliegue de programas y planes dispersos en los distintos ministerios y que no venían encontrando eje de articulación ni siquiera con la implementación del PACH (Herrera Vegas, 2020).

El rediseño de la estructura político-estatal en torno a la cuestión alimentaria que intenta trazar el Plan AccionAR, traduce en este caso uno de los principales ejes de transformación del Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo ha mutado al ritmo de la variación que ha sufrido el modelo de ‘Estado de Derecho’, el cual constituye su principal presupuesto jurídico¹⁵. La centralidad de la persona del administrado en el marco del Estado constitucional de Derecho, responde a las carencias que

¹⁴ Las nuevas demandas sociales ya no se canalizan a partir de un grupo social determinado y que pueda ser identificado por su configuración estable y sus reclamos de redistribución económica. No es posible responder con procesos burocratizados al entramado de reclamos colectivos que se intersectan (género, ambiente, clase, etc.).

¹⁵ DELPIAZZO, Carlos (2010). “¿Hacia dónde va el Derecho Administrativo?” en MOLINA, Carlos Mario, RODRIGUEZ, Libardo, *El Derecho Público en Iberoamérica: Vol. I*, Págs 373 y sgtes. Editorial Temis, Bogotá. El Estado de Derecho liberal, abstencionista tanto jurídica como económicamente, se centró en la defensa de las libertades individuales fundamentales (civiles y políticas). Su evolución de varias fases, da lugar finalmente al Estado Constitucional, en el que la limitación del poder se expresa como garantía de los derechos fundamentales.

el Estado “estanco” (Reyna, 2012) prestacional, por su particular dinámica institucionalista, venía postergando. El redireccionamiento del derecho administrativo hacia la persona del administrado se corresponde así a las demandas de efectivización de los derechos humanos, sobre todo de aquellos más postergados en el esquema individualista y liberal¹⁶, como los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)¹⁷. La asunción por parte del Estado de su rol de garante frente a los derechos humanos (Esteve Pardo, 2015)¹⁸ sobre todos los de contenido (eco-)social - en tanto principales postergados en el esquema liberal -, significa en este sentido una conquista de los DESCAs, entre los cuales se encuentra el derecho humano a la alimentación.

El ‘Estado garante’ vendría a reasumir los objetivos sociales de los modelos social y prestacional, pero a través de nuevas formas institucionales que procuran involucrar a los sujetos administrados como partícipes de la gestión de los problemas públicos. Ello precisa la configuración de nuevos espacios de concertación entre lo público y lo privado. El Estado abandona el rol protagónico central del esquema prestacional, tanto en

¹⁶ La raigambre liberal del esquema de derechos fundamentales no alcanza todavía a superar el enfoque individualista del derecho moderno (LUHMANN, Niklas (1993). “Subjektive Rechte. Zum Umbau des Rechtsbewußtseins für die moderne Gesellschaft” en Luhmann Niklas, *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt, Págs 45 y sgtes.) centrado en el sujeto de derechos como individual. En este sentido, los DESCAs tienen todavía un amplio espectro prospectivo que ganar (BONET DE VIOLA, Ana María, MARICHAL, María Eugenia (2020). “Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre” en *Revista Derechos en Acción*, Nro. 5, Pp. 489-522.).

¹⁷ En 2017 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una Opinión Consultiva (oc 23/17) solicitada por Colombia, confirmó que la protección ambiental debe ser comprendida como obligación estatal en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) pasando a llamarse Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

¹⁸ Este Estado garante sería una última mutación del Estado social, que sucede a la variante del Estado prestacional, dadas sus falencias, no en la elección sus fines (protección de los derechos sociales, que siguen siendo legítimos) sino en la inadecuación de sus medios, ya que habría resultado ser financieramente insostenible.

la definición de los problemas sociales como de los modos de intervención. Idealmente, estos nuevos espacios de concertación habilitan estrategias de diseño e implementación de las políticas sociales más abiertas y flexibles, en tanto dan lugar no sólo al diálogo entre los diferentes niveles de la propia administración pública, sino también la participación social.

Este modelo estatal abierto, flexible y participativo puede ser identificado con la propuesta discursiva del “Derecho administrativo multidimensional”, el cual plantea una forma particular de ejercicio de la función administrativa, sincronizada, que exorbita las características de las administraciones públicas relacionándolas de modo especial para la tutela de derechos fundamentales (Reyna, 2012, 2012). Esta tutela, especialmente frente a cuestiones colectivas - como la salud pública, las necesidades financieras, el medio ambiente, la gestión de catástrofes o la inseguridad - no encuentra respuesta en las viejas herramientas del Derecho Administrativo clásico - forjado en el siglo XIX - que giraba en torno a la idea de mando y a la figura del poder Ejecutivo (Barnés Vázquez, 2012).

En los planteos de reforma, el Estado es reubicado en su rol tutelar, en cuanto garante de derechos fundamentales, lo cual lo extrae de la posición moderna absolutista de soberano (Mattei, 2013, p. 31) hacia esferas más dialógicas y participativas, que priorizan la realización de los derechos fundamentales por sobre cualquier pretexto procedimental. Estas esferas dialógicas vienen a sincronizar los compartimentos estancos de la administración “sectorializada” a través de la construcción de redes interadministrativas tendientes a su armonización y sincronización.

En diferentes mecanismos del Plan AccionAR puede ser rastreada esta multidimensionalidad que hace referencia a la coordinación de los mecanismos político-territoriales para el abordaje integral de cuestiones complejas, evitando la superposición y falta de coherencia entre instrumentos públicos de planeamiento, programas y proyectos.

II.2. La multidimensionalidad en el Plan AccionAR

La referida complejidad de la cuestión alimentaria legitima al enfoque multidimensional como marco de referencia para una implementación del PACH en articulación con las restantes políticas públicas vinculadas. Sin embargo, la lógica de coordinación, cooperación e integralidad que prometen los objetivos que establece el Plan AccionAR, no logra plasmarse en sus líneas de acción.

Como objetivo general, este Plan se propone “lograr un abordaje territorial integral de las políticas sociales en las localidades más vulnerables, según los criterios de priorización que surgen de la interpretación conjunta de los datos obrantes del Mapa AccionAR”. En este objetivo puede señalarse cierta tensión entre la pretendida integralidad del abordaje y la implementación de criterios de priorización y limitación de la intervención a localidades vulnerables. Estos recortes suelen ser justificados por la limitación de los recursos disponibles y la urgencia de la atención de las situaciones de mayor gravedad. Sin embargo, estas argumentaciones reproducen un enfoque lineal y progresivo en las políticas alimentarias que, al concentrar los esfuerzos en la urgencia y vulnerabilidad, posterga indefinidamente las necesarias reformas estructurales e integrales, afectando el tratamiento efectivo incluso de las problemáticas más graves (Bonet de Viola & Marichal, 2020, p. 497). En este sentido, la amplitud de la integralidad propuesta en los objetivos planteados colisiona con la lógica de priorización que atraviesa la concentración de esfuerzos en acciones urgentes.

Como objetivos específicos, el Plan plantea quince puntos: realización de obras públicas de infraestructura y servicios (1), facilitación del acceso a la educación (2), salud integral (3), tutela de los derechos del niño (4), de las personas con discapacidad (5), de los adultos mayores (6), promoción de la cultura, el deporte y la recreación (7), participación social (8), economía social y el desarrollo local (9), acceso a los alimentos (10) y su producción local (11), articulación entre trabajadores de la economía social y la sociedad civil (12), fomento de planes de

educación alimentaria (13), realización de un Mapa con indicadores múltiples georreferenciados (14) e intervención territorial simultánea de las políticas públicas (15).

La pretensión de alcance general de estos objetivos encuentra cierta limitación en las líneas de acción que plantea el Plan. Luego de enunciar los objetivos específicos, el Plan enumera once líneas de acción que consideran: 1. soluciones habitacionales, 2. acceso y permanencia en el sistema educativo, 3 fortalecimiento del sistema sanitario, 4. centros integrados comunitarios, 5. documentación, 6. inclusión de personas con discapacidad, 7. adultos mayores, 8. participación popular, 9. desarrollo productivo local, 10. alimentación sana, segura y soberana, 11. ayudas urgentes.

Si bien la secuencia de las acciones mantiene cierta correspondencia con los objetivos, su desarrollo termina enfocándose en situaciones críticas vinculadas al hambre y la desnutrición, reforzando el enfoque lineal esbozado al final del objetivo general.

Un enfoque integral implicaría considerar cuestiones estructurales relacionadas a la alimentación, así como los medios para el acceso económico autónomo de alimentos sanos y seguros. En este sentido, el Plan no plantea vinculación con, por ejemplo, políticas de empleo, ni con mecanismos para la determinación de los precios de alimentos, como el Programa Precios Cuidados¹⁹. Tampoco hace referencia al problema de la propiedad de la tierra, un planteo crucial para los movimientos sociales por la agroecología y otras formas de producción no hegemónica y comunitaria. Si bien tiene que ver con ello, la cuestión de la propiedad de la tierra para la producción alimentaria (bajo formas individuales pero también comunitaria) no puede ser reducida al acceso a la vivienda²⁰. La redistribución de la tierra

¹⁹ Establecido por Res. conjunta 1/2020 del Ministerio de Salud y la Secretaría de Comercio Interior. <https://www.argentina.gob.ar/precios-cuidados#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20Precios%20Cuidados%3F,a%20las%20y%20los%20consumidores> Fuente recup. 18/02/2021

²⁰ ONU Habitat. (2010). “El derecho a una vivienda adecuada” en *Folleto informativos sobre los derechos humanos Nro 21*. Oficina del Alto Comisionado de ONU para los Derechos

productiva es fundamental para el acceso a los alimentos sanos y seguros con soberanía alimentaria²¹. Estrechamente vinculada al concepto de soberanía alimentaria, se encuentra también la cuestión de la propiedad y el acceso a las semillas, la cual tampoco es mencionada en el Plan. Estas ausencias plantean cierta contradicción particularmente con la línea de acción número 10, referida a una alimentación “sana, segura y soberana”. Si no se logra articular estas medidas fundamentales para el acceso, dicha línea de acción puede quedar limitada sólo a una retórica atractiva²². El logro de una alimentación sana, segura y soberana, bajo un enfoque ecológico de la cuestión alimentaria, requiere además una necesaria vinculación con el Ministerio de Ambiente, el cual la norma no menciona, así como tampoco llega a dimensionar los necesarios vínculos entre alimentación y ambiente.

La incorporación de la cuestión de la vivienda desarticulada de las políticas de redistribución de la tierra -y del problema del avance del negocio inmobiliario sobre terrenos periurbanos -, corre el riesgo de afianzar situaciones de vulnerabilidad de las personas no propietarias al consolidarlas como eternas arrendatarias. Al respecto, se destacan la ausencia de expresa mención

Humanos. El derecho humano a la alimentación y el derecho humano a la vivienda, ambos reconocidos en el art. 11 del Pacto DESC como aspectos del derecho a un nivel de vida adecuado, se vinculan por las condiciones edilicias que requiere la satisfacción de una alimentación segura.

²¹ ZIEGLER, Jean (2004). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación* (Ante la Asamblea General E/CN.4/2004/10). Consejo Económico y Social ONU; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Roberto (1995). “La Seguridad Alimentaria Y Su Aplicación En Países De La Cuenca Del Pacífico” en *Revista Espiral: Estudios Sobre Estado y Sociedad*, Volumen 1, Nro. 2, Pp. 131-172. En este sentido, ha señalado el entonces Relator de ONU para el Derecho a la alimentación, Jean Ziegler, que el facilitamiento del acceso a la tierra mediante una auténtica redistribución es uno de los siete condicionamientos principales para la realización de este derecho.

²² ELVER, Hilal (2019). *Visita a la Argentina. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación* en ONU, *Informe al Consejo de Derechos Humanos A/HRC/40/56/Add.3*, pp. 5. La Relatora Especial del Derecho Humano a la alimentación de ONU, apuntó que si bien valoraba el compromiso de Argentina con la Agenda 2030, en terreno observó “una falta de apoyo a los pequeños productores y una falta de incentivos financieros para diversificar la economía agrícola”.

de los Ministerios de Obra y de Hábitat, tanto en el Plan como en los mecanismos de conformación del Mapa²³.

Por su parte, una metodología intersectorial para las políticas sociales que tomen como eje la cuestión alimentaria, no podría dejar de involucrar la regulación de sectores decisivos como el conformado por las grandes empresas vinculadas a lo alimentario (Teubal & Rodríguez, 2002) compuesto por cadenas de supermercados, representaciones locales de corporaciones transnacionales alimentarias, el sector de publicidad de alimentos, las empresas de elaboración y venta de insumos químicos para la producción de materia prima alimentaria, entre otros. El carácter de garante del Estado en cuanto a la realización de los DESCAs no suprime las obligaciones de estos sectores respecto de los mismos. Por el contrario, la principal obligación del Estado al respecto consiste en generar una situación que favorezca la autosatisfacción de los derechos. Es por eso que esta obligación de garante se traduce en los deberes de respetarlos, pero también de defenderlos frente al accionar de terceros que puedan menoscabarlos; como podría ser el caso de sectores que, por su particular condición de poder en el mercado, pueden agudizar las situaciones de vulnerabilidad que afectan a los DESCAs.

III. Abordaje territorial integral

El concepto de abordaje territorial integral aparece en los considerandos del Decreto 984/2020 (Plan AccionAR) como paso ineludible siguiente en una cronología que inicia con la creación del CNCPS y llega al dictado del PACH. En esta línea argumentativa, el decreto postula el avance hacia un “abordaje territorial integral basado en un diagnóstico interdisciplinario, interjurisdiccional e intersectorial” mediante el trabajo conjunto de la Mesa Federal Argentina contra el Hambre.

²³ Aunque en el objetivo específico correspondiente se haga referencia a la “realización planificada de obras de urbanización, de infraestructura y de servicios públicos” (Objetivo específico 1).

La fundamentación del Anexo del Decreto recupera el rol del CNCPS en la coordinación de las políticas sociales para “evitar superposiciones con otras áreas de la Administración Pública Nacional y desde una perspectiva federal”. A esta dimensión federal se suma la prescripción acerca de que las políticas sociales “deben enmarcarse en una concepción de abordaje integral y territorial que permita recuperar las experiencias y características culturales de cada región”. Pueden rastrearse entonces tres lineamientos que traza Plan AccionAR respecto de las políticas sociales: federalismo, integralidad y territorialidad. La traducción regulatoria de estos lineamientos viene atravesada por un enfoque científico de las problemáticas sociales, que se manifiesta en la insistencia en la construcción de conocimiento específico para contribuir a su resolución.

III.1. Construcción de conocimiento científico para la intervención territorial de los problemas sociales

El énfasis en dotar de andamiaje científico al abordaje político-administrativo de la cuestión social y, específicamente, la alimentaria, es advertido en dos dispositivos vinculados a la implementación del Plan AccionAR: la confección de un mapa que mida la desnutrición en zonas vulnerables, y una convocatoria a investigadoras e investigadores del sistema nacional de ciencia y tecnología del país para presentar proyectos que aporten al “problema del hambre”.

Esta última convocatoria, denominada “Ciencia y Tecnología contra el Hambre”, fue lanzada desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el CNCPS para “contribuir desde el sector científico-tecnológico a potenciar las acciones públicas que busquen revertir problemáticas como la malnutrición infantil, la emergencia alimentaria y la pobreza en todo el territorio nacional”²⁴.

²⁴ Consiste en el subsidio de proyectos a investigadores del sistema nacional de ciencia y tecnología con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) a través de la

Por su parte, la institución del mapa como dispositivo de abordaje científico con el fin de “unificar los criterios de priorización” surge del texto, paradójicamente, luego de señalar la necesidad de recuperar y atender las experiencias culturales regionales. El plan lo denomina Mapa AccionAR, un “mapa de abordaje territorial con indicadores múltiples georreferenciados” confeccionado a través del trabajo interministerial, que integra información sobre las “necesidades básicas insatisfechas y los programas ya existentes en todo el territorio nacional” obrante en cinco Ministerios (Salud; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Social; y Agricultura, Ganadería y Pesca) y dos organismos: INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, organismo público descentralizado con autarquía operativa y financiera, bajo la órbita del Ministerio de Agricultura y Pesca de la Nación) y el mencionado CNCPS.

La incorporación de la generación de datos científicos destinados al diagnóstico, interpretación y seguimiento de las respectivas líneas de acción, marca una diferencia en relación a anteriores planes alimentarios nacionales. Este enfoque científico procura superar una crítica habitual a planes por la nula o deficiente previsión de mecanismos de evaluación (AbeyáGilardon, 2016; Britos et al., 2003). En 2018, la Relatora Especial del derecho humano a la alimentación de ONU había señalado que la última encuesta nacional de nutrición y salud databa de 2004-2005 y el último censo nacional agropecuario de 2002. Aunque reconoció los esfuerzos del INDEC, encontró “una falta de fuentes o datos oficiales actualizados que brinden información confiable sobre el hambre y la pobreza en los últimos diez años” y que esta “ausencia de información actualizada hace más problemático un correcto análisis de la situación en relación con la realización del derecho a la alimentación” (Elver, 2019, p. 3). Esa carencia representa no sólo un déficit respecto

Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). *El Gobierno presentó el Plan AccionAR*, publicado el viernes 16 de octubre de 2020, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-presento-el-plan-accionar> Fuente recup. 18/02/2021

del funcionamiento institucional democrático en general, sino además un menoscabo del aprendizaje que la administración podría hacer de su propia experiencia²⁵.

La incorporación de dispositivos científicos para la medición responde también a recomendaciones internacionales en materia de seguridad alimentaria, tales como las contenidas en las ‘Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional’ (FAO, 2005). Estas directrices aconsejan específicamente a los Estados el establecimiento de “sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello” (Directriz 13.1).

Tales dispositivos contribuirían a una eficaz orientación de la asistencia de los grupos vulnerables, de modo que no excluya a ninguna persona necesitada ni incluya a nadie que no la necesite. En este sentido, la Directriz 13.3, recomienda establecer criterios de selección transparentes y no discriminatorios - como los bienes y los ingresos familiares e individuales, el estado nutricional, la situación sanitaria y los mecanismos de supervivencia existentes - a partir de sistemas administrativos y de rendición de cuentas eficaces, que impidan la malversación y prevengan la corrupción.

III.2. El mapa como dispositivo de poder

El mapa AccionAR fue elaborado en el contexto de la Mesa de Priorización Territorial y Estrategias de Abordaje. Esta mesa interministerial fue conformada desde la Mesa Federal Argentina contra el Hambre para realizar “un diagnóstico interdisciplinario, interjurisdiccional e intersectorial” en torno al PACH

²⁵ El PACH de 2020 incorpora la evaluación y monitoreo como uno de sus componentes, promoviendo la aplicación de las ciencias y tecnologías, siendo otra acción que muestra la impronta científica en el tratamiento de la administración de la cuestión alimentaria.

(Res. Ministerio de Desarrollo Social 8/20). El Mapa se confeccionó originalmente a partir de datos antropométricos georeferenciados de talla y peso, con el fin de calcular las prevalencias de distintos indicadores de malnutrición, tanto por defecto - bajo peso, baja talla - como por exceso - obesidad y sobrepeso -. El mapa “es interactivo y permite efectuar consultas según sexo y rango etario, así como también agruparlas en distintas escalas geográficas (región, provincia, departamento, centro de salud)”²⁶, y está prevista la ampliación a nuevos indicadores sociales.

El mapa aparece en el Plan como instrumento indispensable para lograr su objetivo general de abordaje territorial integral respecto de las políticas sociales en las localidades más vulnerables. Queda constituido así en epicentro de toda la información sobre la que se basa el Plan²⁷. El mapa fue presentado como “una clara demostración de cómo se integra el conocimiento con los datos concretos para poder formular y tener políticas que lleguen a todos los rincones del país”, poniendo “todo el conocimiento que tiene nuestro sistema de ciencia y técnica, nuestras universidades nacionales, a disposición del pueblo argentino para solucionar las emergencias que hoy estamos viviendo”²⁸.

Al ser confeccionado por expertos, es considerado una herramienta que dota de objetividad y certeza a las decisiones públicas. A través del prestigio asociado al conocimiento científico, el mapa funciona como vía de legitimación de las elecciones sobre priorización, distribución, implementación y

²⁶ Investigadoras e investigadores del CONICET y de la UBA desarrollaron el Mapa AccionAR, publicado el 22/10/2020, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/investigadoras-e-investigadores-del-conicet-y-de-la-uba-desarrollaron-el-mapa-accionar>

²⁷ A partir del mapa “se desarrollarán criterios de priorización para la intervención territorial” en “las zonas más vulnerables del país” y la determinación de “las medidas a implementarse, que deberán estar orientadas, en una primera instancia, a poblaciones en estado de vulnerabilidad” (Vistos Decreto PEN 984/2020).

²⁸ Manifestaciones del ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, Roberto Salvarezza. El Gobierno presentó el Plan AccionAR, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-presento-el-plan-accionar> Fuente recup. 18/02/2021

utilización de los recursos públicos afectados a aquello que se considera parte del ‘problema del hambre’.

Este modo de concebir el mapa, como registro inerte que refleja cierta realidad exterior de modo objetivo, puede ser cuestionado a partir de las contribuciones de la geografía crítica. Desde esta perspectiva, todo mapa conlleva una carga de valor, en tanto reconstruye una imagen que refleja un mundo socialmente construido. Los mapas implican a su vez una forma de concebir, articular y estructurar ese mundo social. A través de los mapas, este mundo se inclina hacia, es promovido por o ejerce influencia sobre determinados grupos de relaciones sociales (Harley, 2005, p. 80).

En este sentido, los mapas pueden ser considerados expresiones de un tipo particular de saber e implican siempre formas de ejercicio del poder²⁹. Como cualquier otro dispositivo científico, los mapas distan de ser herramientas neutrales, pues tienen un significado político. De allí la relevancia de considerar los diferentes lugares de producción del conocimiento geográfico. Por su particular necesidad de información para el gobierno y el control, los Estados constituyen uno de los principales espacios de producción geográfica (Harvey, 2007)³⁰.

El reconocimiento del sustrato político de los mapas no se apunta aquí en el sentido de desecharlos como herramienta de gestión pública, dado que son instrumentos valiosos a la hora de dimensionar los problemas sociales. Se trata, sin embargo, de

²⁹ HARLEY, John Brian (2005). *La nueva naturaleza de los mapas: Ensayos Sobre La Historia De La Cartografía*. Editorial Fondo De Cultura Económica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 82. El autor citado abreva en los aportes de Foucault sobre la relación saber-poder, así como de A. Giddens (sobre relación entre poder y conocimiento) para desarrollar esta concepción.

³⁰ HARVEY, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial Ediciones AKAL, Madrid, pág 231. Mediante los mecanismos de planificación, el Estado genera nuevas configuraciones geográficas y se convierte en “uno de los principales ámbitos para orquestar la producción de espacio, la definición de territorialidad, la distribución geográfica de la población, la actividad económica, los servicios sociales, la riqueza y el bienestar”.

advertir que se trata de herramientas no neutrales que materializan ciertas relaciones de poder, lo cual debe ser considerado tanto en su elaboración como en la interpretación de los datos que arroje.

Una limitación adicional del Mapa AccionAR reside en la opacidad que subyace a su proceso de conformación. Los datos en los que se basó el mapeo, así como sus resultados - por los cuales se decidió intervenir prioritariamente sobre ciento treinta tres municipios considerados más vulnerables³¹- no se encuentran públicamente disponibles. En la definición del alcance del Plan (Anexo del Decreto 984/2020) se describe una primera etapa a partir de los datos ya relevados a través del Mapa AccionAR, en la que “se espera abordar a más de 130 departamentos de todo el país en los que se ha detectado un alto índice de malnutrición (priorizando los casos de bajo peso y baja talla en niños/as de 0 a 5 años)” y se afirma que las etapas siguientes “serán determinadas conforme los indicadores que vayan evolucionando y conforme los nuevos criterios y lugares de priorización”.

Esa flexibilidad en la proyección de las etapas subsiguientes del Plan podría ser ponderada como una posible apertura que habilite una acepción del mapa en tanto objeto socialmente construido, no limitado a un espacio académico de producción de conocimiento, permitiendo la incorporación de otras miradas, otras cartografías sociales. Esta concepción concordaría con el objetivo específico de fortalecer “la participación social potenciando los recursos, saberes y capacidades de la comunidad”³². La amplitud respecto de la incorporación de nuevos

³¹ Durante la presentación del Plan, el Jefe de Gabinete, Santiago Cafiero, explicó que el mapa es una herramienta fundamental para el abordaje territorial “pero sobre todo para hacer efectiva la política pública, allí en esos 133 municipios”. El Gobierno presentó el Plan AccionAR, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-presento-el-plan-accionar> Fuente recup. 16/10/2020.

³² Objetivo que se corresponde con las líneas de acción referidas a la creación de Centros integradores comunitarios (4), y la promoción de participación popular a través de polos

criterios en el mapa podría ser interpretada como una ocasión para el diálogo con los conocimientos geográficos forjados en espacios no hegemónicos, como movimientos sociales u ONGs.

Sorprende particularmente la opacidad en la construcción del mapa si se tiene en cuenta que fue elaborado por investigadores radicados en instituciones públicas y a partir de información relevada por organismos públicos. El mapa, desarrollado por investigadoras e investigadores de CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina) y la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEN) de la Universidad de Buenos Aires, fue realizado “en base a información del Ministerio de Salud, Desarrollo Social, Interior, Agricultura, Ganadería y pesca, INTA, el RENABAP³³ y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales”³⁴. En otra publicación oficial se menciona también la participación del programa SUMAR (dependiente del Ministerio de Salud de la Nación) que aportó información de niños, niñas y adolescentes de 0 a 19 años, bajo cobertura de salud exclusiva en el sistema público³⁵.

Que no se trate de una herramienta de acceso público cercena la disponibilidad de la información arrojada por el mapa. Esto dificulta el escrutinio público acerca de la forma en que se decide ejecutar los recursos que se afecten al plan y limita la participación pública tanto respecto de la elaboración como en el control de ejecución del Plan.

culturales; bibliotecas populares; actividades artísticas como herramientas de contención e inclusión, entre otras (8).

³³ En el RENABAP, Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Dec. 358/2017) se registran los bienes inmuebles donde se asientan barrios populares y sus construcciones, y sí es de acceso público: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>

³⁴ El Gobierno presentó el Plan AccionAR, publicado el 16/10/2020, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-presento-el-plan-accionar>. Fuente recup. 18/02/2021.

³⁵ Investigadoras e investigadores del CONICET y de la UBA desarrollaron el Mapa AccionAR, publicado el 22/10/2020, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/investigadoras-e-investigadores-del-conicet-y-de-la-uba-desarrollaron-el-mapa-accionar>

IV. Enfoque de construcción de ciudadanía

El Plan se propone lo que denomina un “enfoque de construcción de ciudadanía”³⁶, el cual viene acoplado a los conceptos de enfoque de derechos³⁷ y enfoque inclusivo³⁸. El documento no explicita a qué se refiere con estos términos. De la combinación de los objetivos sociales del plan - en particular su referencia explícita a la justicia social y la cuestión del acceso universal a una canasta básica saludable - con una interpretación acorde a una realización efectiva de los DESCs, cabría entender que se trata de un abordaje de la ciudadanía en sentido ‘social’. Esta concepción de ciudadanía social parte de un cuestionamiento a la “mitología cultural” de la noción de ciudadanía civil que subyace a las prestaciones sociales del liberalismo moderno, tanto a las prestaciones de seguridad como a las de asistencia social.

La mencionada mitología cultural consiste en entender que la ciudadanía civil se ordena en torno a la categoría de contrato, con su corolario de individualismo propietario, que explica las relaciones como forjadas siempre entre sujetos de derechos - propietarios - que intercambian recíprocamente bienes monetizables equivalentes en el mercado. Al margen, la noción de caridad, propia de la esfera familiar y privada, describiría las recepciones unilaterales de bienes. Esta oposición se traduce en las prestaciones sociales, planteando las compensaciones al trabajador bajo el modelo de contrato - por la norma del salario, recibe prestaciones a cambio del trabajo realizado - y las subvenciones de la asistencia pública como caridad - subsidios

³⁶ El párrafo tercero de la Fundamentación del Anexo expresa que la cuestión social es abordada desde este enfoque “para superar la inequidad existente en los niveles de ingreso de diferentes grupos de población y acceso a alimentos de calidad”.

³⁷ El enfoque de derechos se infiere del párrafo tercero de los fundamentos del Anexo, que refiere a los beneficiarios de políticas integrales como sujetos de derechos.

³⁸ El enfoque inclusivo es nombrado explícitamente en el segundo párrafo del Anexo como eje rector del plan, junto con la referencia a la necesidad de priorizar “a la población con necesidades básicas insatisfechas”.

‘a cambio de nada’, según este esquema- lo que engendra una estigmatización en quienes reciben las prestaciones (Fraser& Gordon, 1992). La noción de ciudadanía social intenta superar esta dicotomía entre contrato y caridad, en función de repensar el reparto de bienes sociales (educación, salud) a partir de otras lógicas como la solidaridad, la reciprocidad no contractual o la interdependencia (Fraser& Gordon, 1992)³⁹.

Este abordaje de ciudadanía como social tiene potencial significativo para la interpretación de la referencia en el Plan AccionAR a la construcción de ciudadanía. Especialmente si es interpretada en articulación con los enfoques inclusivo y de derechos. En efecto, la articulación de estos tres enfoques podría contribuir a la visibilización de ámbitos de dominación que la ‘mitología cultural’ de la ciudadanía civil ocultó, como los de género y raza.

La revisión de la racionalidad liberal contractualista que subyace a la ciudadanía civil conduce a una reconsideración de los sujetos que la dicotomía moderna público-privado ha relegado al ámbito ‘doméstico’, y así a la lógica jerárquica y asistencialista de la ‘caridad’. La oposición entre contrato y caridad sigue atravesando esta racionalidad liberal contractual que sostiene la ‘estructura de aportación estatal de bienes sociales’. En este sentido se entiende que los programas focalizados en prestaciones asistencialistas para poblaciones vulnerables refuerzan las estructuras de las relaciones de dominación.

Una interpretación de la adjetivación del enfoque normativo del Plan como ‘inclusivo’ - planteado en los fundamentos del Anexo (párr. 2) junto con una definición institucional que sitúa al Estado Nacional como agente de “redistribución inclusiva”

³⁹ FRASER, Nancy, & Gordon, Linda (1992). “Contrato versus caridad: Una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social” en *Revista Isegoría*, Nro. 6. Disponible en <https://doi.org/10.3989/isegoria.1992.i6.324>. Este análisis de Fraser y Gordon fue elaborado en la década de los ‘80 y para comprender la cultura política de los EE.UU. Sin embargo, tanto la expansión global de la racionalidad liberal contractualista como la tradición constitucional compartida, habilitan una base común para tomarlas aquí como referencia.

(parr. 3)- debería al menos cuestionar en qué estructura, sistema o modelo se pretende incluir. Ello puesto que toda inclusión corre el riesgo de eliminar la alteridad, por absorción en el sistema o modelo dominante.

IV.1. Cuestiones de cuidado y género

La noción de vulnerabilidad constituye el criterio clave de priorización en la implementación de las acciones del Plan, tanto para el recorte territorial como para el poblacional⁴⁰. Como categorías de poblaciones vulnerables, se reconocen de antemano a las de niñez, discapacidad y adultos mayores, a partir del listado de los objetivos específicos y sus correlativas líneas de acción⁴¹. En este recorte prioritario puede señalarse una connotación de la cuestión del cuidado - que suele ser abordada como derecho humano universal-, en tanto que las tres categorías son identificables con el contenido de este derecho, que comprende los derechos a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado (Pautassi, 2007). El Plan sin embargo no menciona expresamente la cuestión del cuidado y tampoco hace referencia a ella como derecho humano.

La particular consideración de estos tres grupos puede ser interpretada como un reconocimiento de las obligaciones estatales respecto del cuidado⁴². Aunque no lo exprese explícitamente, el Plan AccionAR comenzaría a incluir en la agenda pública cierta responsabilidad estatal para con los sujetos necesitados de cuidado. Esto puede interpretarse a partir de

⁴⁰ A partir del Mapa AccionAR, el plan estipula: 1. dónde actuar primero (delimitación territorial de las políticas) que será en torno a “las zonas más vulnerables del país”; y 2. a quiénes beneficiar primero (determinación de los beneficiarios prioritarios, que lo serán en cuanto “poblaciones en estado de vulnerabilidad”).

⁴¹ Especialmente los objetivos específicos: 4.- Favorecer el desarrollo integral infantil; 5.- Promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; y 6.- Favorecer la mejora y el sostenimiento de la calidad de vida de los adultos mayores.

⁴² El Estado, es uno de los cuatro sujetos prestadores que debe garantizarlo, en virtud de una serie de obligaciones impuestas por Tratados internacionales.

las líneas de acción del Plan que refieren a derechos humanos vinculados a facilitar un contexto material que habilite las tareas de cuidado. En este sentido, las líneas de acción relativas al acceso a la vivienda y servicios (1), al sistema educativo (2) y el fortalecimiento del sistema sanitario (3). Dada la amplitud con que se prevé cada una de ellas, y de que no se trata de un listado taxativo (se considera la posibilidad de incorporar otras acciones en el futuro) cabe interpretar también que los centros comunitarios que se crearán o fortalecerán (línea de acción 4) así como los espacios de participación popular (línea de acción 8, que contempla el fomento de polos culturales, bibliotecas populares, clubes de barrio, entre otros) podrán funcionar como espacios que alberguen alternativas para resolver la problemática del cuidado. Asimismo, la línea 6, vinculada a la inclusión de personas con discapacidad, menciona el “fortalecimiento de instituciones que asistan a dichas personas”⁴³.

Sin embargo, aunque se trata de medidas valiosas, no alcanzan como implementación del cuidado entendido como derecho, en tanto éste no se satisface sólo promoviendo acciones relativas a los servicios reproductivos tales como los educativos, de salud, culturales, seguridad social, sino que hace falta abordar transversalmente “las responsabilidades, permisos legales, arreglos familiares y societales, inversión, pero también reconocimiento” (Pautassi, 2016, p. 40).

Respecto de la asistencia de las personas que requieren cuidado se destaca la ausencia de articulación del cuidado con la cuestión de género en el Plan. Las tareas de cuidado - tanto en general como de los tres grupos mencionados en particular - recaen tradicionalmente sobre las mujeres, cuya responsabilidad como prestadoras de esos cuidados se ha naturalizado. Esta invisibilización puede implicar una reproducción, en el marco del Plan, de la denominada doctrina de las esferas separadas,

⁴³ En relación a los adultos mayores (línea 7) solo se menciona el impulso de “la realización de campañas de concientización”. Es confuso si se trata de campañas de alfabetización sobre estos derechos o qué tipo de ‘concientización’ se pretende generar y en qué sujetos.

que jerarquiza en una esfera pública ‘masculina’ al trabajo asalariado, relegando al ámbito doméstico, habitado por mujeres, los trabajos de cuidado⁴⁴. La naturalización discursiva de esta división y su consecuente relegación de las tareas de cuidado en las mujeres, suele implicar una sobrecarga para éstas, sobre todo cuando han logrado llegar a las esferas públicas de trabajo formalizado. Precisamente, las teorías críticas de género han reprochado a las teorías críticas de filiación marxista que en sus denuncias sobre al capitalismo como forma de explotación del trabajo asalariado, olvidaron la reproducción de la fuerza del trabajo al interior de la esfera doméstica⁴⁵.

La invisibilización de la división de tareas de cuidado - entre las cuales la alimentación cuenta como principal - viene reproduciéndose desde programas alimentarios que anteceden al PACH, incluso en los más recientes que llegaron a incorporar el enfoque de derechos humanos. Así, la Ley 25724/02 que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional prioriza la atención de las mujeres sólo por su posición de madre y mientras dura la gestación, luego se prioriza sólo el niño, asumiendo que el cuidado materno- parental es una situación que se da naturalmente, no un trabajo, sin reconocer derechos propios de las mujeres a cargo del cuidado⁴⁶.

⁴⁴ PATEMAN, Carole (2009). “Críticas feministas a la dicotomía público/privado” en ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, SALGADO, Judith, VALLADARES, Lola, *El género en el derecho. Ensayos críticos*. V&M Gráficas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pág. 40. Según esta doctrina “la naturaleza de las mujeres es tal que lo correcto es que estén sometidas a los hombres y que el lugar que les corresponde es la esfera privada, doméstica. A su vez, para los hombres lo correcto es que habiten y gobiernen ambas esferas”.

⁴⁵ PATEMAN, Carole (2009). “Críticas feministas a la dicotomía público/privado” en ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, SALGADO, Judith, VALLADARES, Lola, *El género en el derecho. Ensayos críticos*. V&M Gráficas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pág. 59. El trabajador “puede estar listo para trabajar y para concentrarse en su trabajo completamente liberado de la cotidiana necesidad de preparar la comida, fregar, lavar y atender a los hijos/as sólo porque estas tareas son realizadas de forma no remunerada por su esposa”.

⁴⁶ Dicha Ley se dicta “cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” especificando, a renglón seguido, que “se prioriza a las mujeres embarazadas y los niños hasta los 5 (cinco) años de edad” (art. 1).

Esta invisibilización muestra un doble estándar en el Plan que, mientras reconoce la necesidad de una política redistributiva, se termina centrando en poblaciones vulnerables para asistirlos con prestaciones como la tarjeta alimentar (principal herramienta en la que se apoya el PACH) para paliar lo que denomina el “hambre más urgente”. Esto genera una oscilación al interior del Plan entre las nociones de ciudadanía civil y social.

Por un lado, y más allá de la redacción del Decreto, es esperable que el enfoque de género se vea reflejado en las próximas acciones del Plan⁴⁷. Aunque al postergar la cuestión del cuidado como derecho y política transversal, el Plan pierde la oportunidad de articular en la agenda política una cuestión central en materia social y, particularmente, en materia alimentaria. Esta pérdida es aún más significativa en el contexto de la crisis pandémica de Covid-19, que de hecho es expresamente invocada en los fundamentos del Decreto del Plan AccionAR como factor de acrecentamiento de las “situaciones de inequidad y falta de cobertura de derechos”, conduciendo al “Estado Nacional a maximizar los esfuerzos en la implementación de políticas de protección, inclusión y sostenimiento” de la población afectada. Esta pandemia ha puesto crudamente de relieve la importancia del cuidado, tanto del auto cuidado como el cuidado de otros, y en general de la universalidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos (Pautassi, 2020).

IV.2. Estado garante y enfoque de derecho

La incorporación del enfoque de derechos en el Plan trae a colación la cuestión del rol del Estado frente a la realización de los derechos. Especialmente si este enfoque es recuperado desde la radicalidad que significa la efectiva realización de los derechos

⁴⁷ La ministra de Mujeres, Géneros y Diversidades también fue convocada en la presentación del Plan. En el marco de este Ministerio (creado en 2019) se conformó una Mesa Interinstitucional de Cuidados (MIPC, 2020) integrada, entre otros, por el Ministerio de Desarrollo Social y el CNCPS.

humanos. Partiendo de las obligaciones internacionales que éstos implican, el Estado tiene el rol de su principal garante.

Un Estado garante no puede desatender las responsabilidades que le competen en materia de derechos humanos, cuya vinculatoriedad cuenta con jerarquía constitucional en el sistema normativo argentino. Esto remite al diálogo de fuentes de las regulaciones propias de las administraciones públicas con los niveles constitucional e internacional de los derechos⁴⁸. El diseño, interpretación y aplicación de todas las políticas, programas y medidas de la administración pública deben partir de un enfoque de derechos. Este enfoque, al colocar al sujeto en su pretensión, otorga al Estado una posición debitoria que debe plasmarse en medidas concretas y efectivas.

El amplio alcance que se propone el Plan en materia social, incluyendo cuestiones de educación, alimentación, salud, participación, economía social, vivienda, especificando los derechos de niños, niñas y adolescentes, de adultos mayores, y de personas con discapacidad, confirma la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. La centralidad que otorga a la cuestión alimentaria reivindica a su vez la fundamentalidad de este derecho (Craven, 1995, p. 307) que lo vuelve prioritario en tanto requisito para la efectiva realización de cualquier otro.

La invocación expresa a los derechos humanos como fundamento de la normativa alimentaria es reciente. Por primera vez en 2003 Ley 25724/02 expresa que la creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional obedece al “cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” (art. 1). La legislación alimentaria posterior que se dicta a nivel nacional y

⁴⁸ Existe una íntima relación entre el sistema de fuentes y las formas de gobierno y administración, de modo que al cambiar éstas, aquellas también se transforman. (BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (2012). “Nuevas coordenadas del sistema de fuentes del Derecho Administrativo” en *Innovación y reforma en el derecho administrativo*. Editorial Derecho Global, Surrey, Pág. 259 y sgtes).

su reglamentación, seguirá esta línea de enfoque de derechos y expresa mención al derecho humano a la alimentación. Sin embargo, los programas alimentarios, al igual que otros programas sociales para combatir la pobreza y asistir a poblaciones consideradas vulnerables “sólo se han traducido en programas de transferencia condicionados (PTC) con “filtros” de derechos, con lo cual se renuevan viejas prácticas focalizadoras con una retórica de derechos” (Arcidiácono et al., 2011, p. 55).

La necesidad de superar los enfoques focalizados en sectores pobres cobra mayor relevancia atento a los datos sobre el problema de la malnutrición desagregada en lo que se conoce como la “triple carga de la malnutrición”. Los aumentos más alarmantes no son en la desnutrición (subalimentación o falta de calorías) se han producido en relación al sobrepeso y la obesidad de niños/as y adolescentes, que conduce a enfermedades no transmisibles como diabetes o problemas cardiovasculares. Si bien el aumento es más pronunciado en los sectores medios y bajos, se trata de una problemática transversal a las diferentes infancias (Tuñón&Poy, 2020, p. 30).

La concentración de las apuestas concretas del Plan AccionAR en prestaciones alimentarias focalizadas, y la postergación o menor asignación de recursos (en términos comparativos) a otros componentes del PACH o líneas que hacen a aspectos estructurales de la problemática alimentaria (producción agroecológica, economía social, acceso al agua) y de otros bienes sociales en general (salud, educación, vivienda) obstaculiza una efectivización del enfoque de derechos, en el sentido de apoyar sujetos autónomos, habilitando un entorno que permita tomar decisiones propias (y sostenerlas) sobre las mejores salidas a la problemática del hambre y hacia un horizonte de una “mejor vida”, a partir de las definiciones y elecciones que los propios sujetos y sus comunidades se den para sí.

En este sentido, cabe observar los limitados espacios previstos para la participación ciudadana en el Plan. Como se ha señalado (apartado 1) pueden rescatarse los ámbitos de diálogo

interministerial e intersectorial que abre la Mesa Argentina contra el Hambre, como superación de las formas institucionalizadas tradicionales del Estado liberal o social - verticalistas y limitadas al interior del aparato del Estado -. Aunque pueda reconocerse cierto potencial participativo y de apertura en esta flexibilidad, la falta de mecanismos jurídicos de garantía para la implementación de las decisiones que allí se consensúen, puede terminar convirtiéndola en un mero espacio de intercambio de consejos y recomendaciones desde el sector privado hacia el Estado, sin vinculatoriedad o responsabilidad, como sucede con las tres formas previstas para la participación en el marco del PACH, el Consejo Federal Argentina contra el Hambre, el Observatorio Nacional Argentina contra el Hambre, y las denominadas Redes de la Sociedad Civil⁴⁹.

La forma en que la pandemia COVID ha incrementado y profundizado crisis socioeconómicas preexistentes, afectando particularmente la inseguridad alimentaria. Datos recientes muestran un deterioro en los indicadores de pobreza no sólo de hogares en situación de vulnerabilidad previa a la crisis sanitaria, sino también en grupos que no eran considerados pobres antes (Salvia & Britos, 2020). Ello torna aún más relevante y urgente el cambio en el enfoque asistencialista y focalizado de los programas alimentarios⁵⁰.

V. Perspectivas del Plan AccionAR

El Plan AccionAR se muestra como un marco político-regulatorio que brinda una serie de lineamientos consistentes para llevar adelante una política social exigente y ambiciosa.

⁴⁹ Ver descripción de estos espacios en: <https://www.argentina.gob.ar/argentina-contra-el-hambre/mecanismos-participacion> Fuente recup. 18/02/2021.

⁵⁰ Se evidencia no solo un deterioro en la inseguridad alimentaria como carencia de las calorías necesarias (hambre) sino también los otros dos problemas de la triple carga de la malnutrición, la deficiencias en vitaminas, minerales y micronutrientes; y el sobrepeso y obesidad (Salvia & Britos, 2020, p. 10).

Como primer lineamiento se destaca la metodología de trabajo interministerial e intersectorial que de algún modo representa un cambio de enfoque epistemológico de la administración pública. Este giro tiene potencial para la superación del recurrente obstáculo en la regulación de las políticas sociales complejas que representan los problemas de articulación entre los diversos sectores de regulación involucrados. Como limitación puede destacarse la ausencia de la dimensión federal en la articulación de las mesas interministeriales, que implicaría la consideración de los diferentes niveles o estratos de gobierno (nación, provincia, municipio).

Como segundo lineamiento se señaló la inclusión del concepto de abordaje territorial integral. De este abordaje se rescata como positiva la construcción de conocimiento científico para una más adecuada intervención territorial de los problemas sociales, especialmente la confección de un mapa para georeferenciar la problemática alimentaria. Sin embargo, se advierte cierta tendencia a considerarlo una herramienta de gobierno objetiva que viene legitimada por su origen experto. Ello opaca los intereses y las discusiones políticas que necesariamente también involucra, los cuales deben hacerse visibles para habilitar un tratamiento democrático y participativo tanto del diseño como la implementación y evaluación del plan.

El tercer lineamiento recuperado es el enfoque de construcción de ciudadanía. Se advierte que este puede representar una oportunidad para incluir en la agenda pública una adecuada articulación del derecho a la alimentación con la cuestión del cuidado y la perspectiva de género. Aunque el texto del plan no lo exprese en estos términos, a través del diálogo con otros planes y programas vigentes (en la medida que se efectivice la mentada metodología intersectorial e interministerial) podría avanzarse en esta articulación bajo un enfoque de derechos.

Al gran potencial del plan, que reside particularmente en estos tres lineamientos en principio innovadores, coexisten las limitaciones señaladas. Por tratarse los tres de cuestiones de

enfoque, dependen en gran medida de su implementación práctica. Eso abre el riesgo de estancamiento en un nivel discursivo. Así, la multisectorialidad no se efectivizará si no se logran concretar los convenios que el ejecutivo nacional se propone alcanzar con otros niveles y organismos de la administración pública para lograr la efectiva implementación. El abordaje territorial no llegará a ser integral si el enfoque científico no es complementado con mecanismos dialógicos de participación social. El enfoque de construcción de ciudadanía no logrará articularse con el objetivo social del plan si no tiene en cuenta las cuestiones de cuidado y género, pudiendo incluso reproducir vicios asistencialistas que se propone superar mediante el enfoque de derechos.

Para una perspectiva integral como la que se propone el Plan, no sería suficiente la intervención estatal mediante planes alimentarios para atender la cuestión de la desnutrición en poblaciones vulnerables. Una estrategia integral efectiva implica comenzar a diseñar e implementar mecanismos a largo plazo capaces de enfrentar obstáculos estructurales y factores problemáticos transversales, y debe incluso sostenerse en el contexto de emergencia sanitaria, para no recaer en salidas cortoplacistas para paliar la crisis.